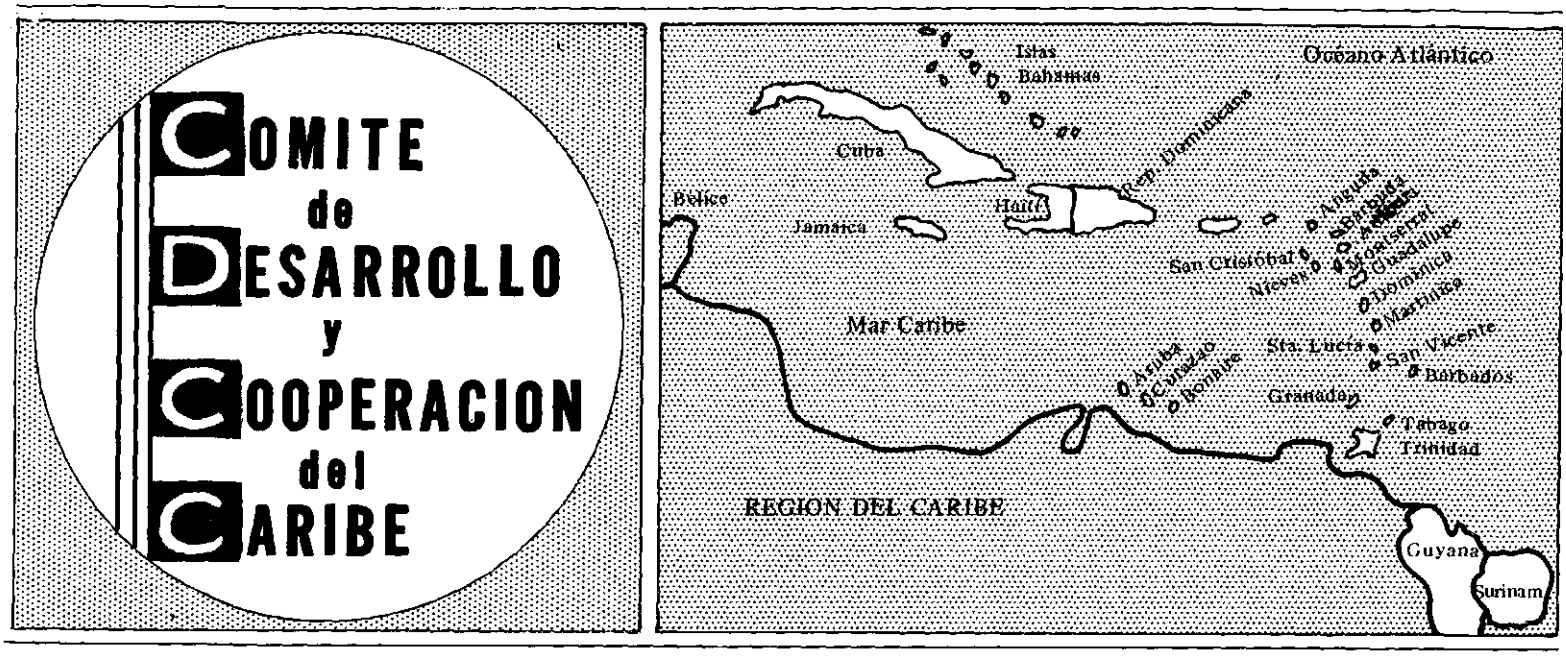


CDCC/PWG:TR/81/1
Distribución: Limitada
10 de enero de 1983

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Oficina para el Caribe

COMITE DE DESARROLLO Y COOPERACION DEL CARIBE

# INFORME DEL ESTUDIO SOBRE LAS NECESIDADES DE CAPACITACION DE FUNCIONARIOS DE PLANIFICACION DEL CARIBE ORIENTAL

por

George Reid

INDICE



/PRIMERA PARTE

## PRIMERA PARTE - CARACTERISTICAS Y PROBLEMAS COMUNES

a) Síntesis y conclusiones

No obstante que los siete países miembros del Mercado Común del Caribe Oriental atribuyen el más alto orden de prelación a la creación de sistemas económicos viables y competitivos, el avance hacia este objetivo tropieza con una serie de obstáculos críticos. La fragilidad de su estructura económica, consecuencia de su escasa dotación de recursos naturales, del tamaño minúsculo de los mercados internos y de la vulnerabilidad a los desastres naturales, se agrava por su falta de capacidad administrativa para elaborar, organizar y poner en ejecución programas de transformación social y económica coherentes.

Hasta ahora, el suministro de asistencia financiera y técnica externa, pese a ser una condición necesaria para impedir un mayor deterioro económico, no ha bastado para generar cambios dinámicos en la estructura de las economías de los países del MCCO. Si bien este hecho plantea el problema de la "capacidad de absorción" de estos países, también hace dudar de que las modalidades tradicionales de la asistencia internacional para el desarrollo sean apropiadas para promover el progreso social y económico de los países muy pequeños.

Quizá legítimamente, las actividades de descolonización y desarrollo de la comunidad internacional se han centrado principalmente en los países más grandes del tercer mundo de Africa, Asia y América Latina. Por esta razón se ha prestado escasa atención a la elaboración de una teoría de desarrollo dirigida a la ingobernable realidad de la transformación económica de los países muy pequeños. Más bien, se ha procurado convencer a los encargados de adoptar las decisiones en estos países que, en esencia, sus problemas son aquellos de los países más grandes, pero en pequeño. Sólo muy recientemente el sistema de las Naciones Unidas ha llegado a considerar que los problemas especiales de los países muy pequeños merecen ser estudiados en forma independiente.

Como hipótesis de trabajo básica para recomendar programas de capacitación sobre diversos aspectos de la planificación destinados a funcionarios públicos de los países del MCCO, hay que aceptar que en estos países pueden repetirse con resultados análogos los mecanismos, metodologías y técnicas de la planificación que se han aplicado con éxito en otras partes. Sin embargo, cualquier programa de capacitación que se organice para los funcionarios de planificación de los países del MCCO debería procurar, en especial, promover la adaptación de las modalidades de planificación a la situación especial de las minúsculas estructuras económicas de estos países. En realidad, probablemente resultará más efectivo utilizar un sistema que ponga énfasis en la importancia de aplicar cuidadosa y coherentemente las herramientas del análisis económico y social a la solución de problemas prácticos, que uno que haga hincapié en la metodología y en la técnica.

La capacitación debería centrarse de manera inmediata en las personas que trabajan actualmente en los organismos centrales de planificación o que prestan servicios en ministerios encargados de elaborar y aplicar programas sectoriales. En los siete países hay un núcleo pequeño de personas que realizan alguna actividad relacionada con la planificación y que poseen títulos universitarios en economía u otras disciplinas de las ciencias sociales. Deberían tomarse las medidas necesarias para que se reúnan en un seminario o grupo de trabajo para definir

/en forma

en forma detallada los problemas con que han tropezado en el desempeño de sus funciones y elaborar propuestas concretas para superarlos. Cuando ello proceda, debería proporcionarse a estas personas la oportunidad de seguir estudios de postgrado en economía del desarrollo y economía política.

Al parecer, las posibilidades de obtener capacitación mediante la asistencia a los cursos organizados por la dependencia de capacitación en administración de proyectos del Banco de Desarrollo del Caribe, así como participando en los programas especiales que están planificando o poniendo en ejecución la OEA, el IICA y la FAO, pueden satisfacer la necesidad de desarrollar la capacidad en el campo de la elaboración y ejecución de proyectos. Como en los siete países los funcionarios que trabajan en la elaboración de proyectos son a la vez responsables de la planificación nacional y sectorial, tal vez convendría que los cursos que ofrece la dependencia de capacitación arriba mencionada contemplen un examen de la relación entre la elaboración y ejecución de proyectos y la planificación macroeconómica.

Puesto que, en definitiva, la planificación es una actividad política cuyo éxito depende del orden de prelación que se asigne a sus acciones sustantivas, el proceso de planificación podría mejorarse haciendo participar a los encargados de formular decisiones políticas y a los altos funcionarios administrativos en una serie de discusiones sobre el papel, fines y utilidad de la planificación en la elaboración y ejecución de políticas económicas. Estas discusiones tendrían por objeto mejorar el proceso de comunicación entre planificadores, políticos y funcionarios administrativos de alta jerarquía. Cabe esperar además que promueva un proceso de reorganización administrativa que facilitaría las relaciones transsectoriales entre los planificadores del organismo central y las personas que trabajan en los ministerios. La organización de esta clase de discusión podría encargarse al CARICAD, debido a que este organismo ha participado en la organización de seminarios para altos funcionarios administrativos de los países del MCCO y tiene interés en promover la reforma administrativa.

También podría obtenerse alguna capacitación para funcionarios técnicos de nivel intermedio enviándolos por períodos breves en comisión de servicio al departamento de economía del BDC y quizá a los organismos de planificación de los países más desarrollados del CARICOM. El provecho que obtengan los organismos de planificación de países menos desarrollados de estas comisiones de servicio dependerá de la medida en que dichos organismos sigan dedicándose a la planificación macroeconómica. No obstante, aunque las comisiones de servicio al BDC probablemente se limitarían a un técnico a la vez debido al reducido tamaño del departamento de economía, podrían constituir una útil manera de permitir que los técnicos jóvenes emprendan un análisis crítico de los problemas económicos de su país bajo la dirección de analistas de política experimentados.

Un importante medio de capacitación en el servicio, que lamentablemente no ha sido utilizado de manera efectiva por los países del MCCO en el pasado, consiste en organizar grupos de planificación integrados por técnicos locales y dirigidos por funcionarios de asistencia técnica extranjeros. En realidad, si bien la idea de ofrecer dicha capacitación ha sido una de las razones fundamentales para el suministro de asistencia técnica, su puesta en práctica se ha visto dificultada, por una parte, porque los gobiernos receptores no han proporcionado el personal de contraparte adecuados y, por la otra, porque los asesores extranjeros no han podido aplicar sus conocimientos técnicos al medio particular del país receptor. No obstante que hasta ahora no ha dado muy buenos resultados, este método aún podría aplicarse de manera efectiva si se creara un grupo de trabajo formado por expertos especializados en distintos campos de la planificación y técnicos locales.

/Uno de

Uno de los principales obstáculos con que se tropieza en todos los países visitados para mejorar la capacidad de planificación es la dificultad en contratar profesionales universitarios de las ciencias sociales para desempeñar funciones de planificación en los actuales niveles de sueldo de la administración pública. Una de las maneras de resolver este problema podría ser establecer un programa de contratación de paraprofesionales con arreglo al cual podrían admitirse personas que hubiesen aprobado dos ramos del nivel superior del General Certificate of Education o su equivalente, en ciencias sociales. Ya se contempla la contratación de personas de este grado de instrucción como ayudantes de estadísticas y de planificación física y, en la mayoría de los países, ellas pertenecen a la plantilla de un organismo central integrado de planificación. Por lo tanto, quizá convenga crear un fondo común de asistentes de planificación de nivel paraprofesional a los que debería exigírseles que siguieran un programa básico de capacitación que comprendiera técnicas de planificación económica, métodos de planificación física y métodos y análisis estadísticos.

Seguramente, un programa de contratación de paraprofesionales asistentes de planificación sólo podrá ser efectivo si se brinda a las personas que se incorporan de esta manera a las actividades de planificación, posibilidades de recibir capacitación hasta convertirse en profesionales y así avanzar dentro de la jerarquía de la administración pública. Para ello, habría que adoptar medidas a fin de que los paraprofesionales bien dotados asistan a cursos conducentes a un título universitario. De hecho, esto significa que pese a que se ampliaría la estructura profesional dentro de la organización de la planificación, a menos que los gobiernos adopten una política de remuneraciones adecuada seguirían confrontando el mismo problema para retener a los funcionarios que hayan avanzado hasta el nivel profesional.

Lo más probable es que el suministro por organismos externos de programas para la capacitación de funcionarios de planificación no aumenten la capacidad de planificación de los países del MCCO, salvo que sus gobiernos adopten una política coherente en materia de capacitación. Es fundamental que estos países formulen políticas de desarrollo de los recursos humanos de la administración pública y organicen programas de capacitación que servirían para poner en ejecución estas políticas. Para hacerlo será preciso que mejoren la situación de los funcionarios encargados de la capacitación. En vista de las posibilidades actuales de capacitación en materia de planificación y temas conexos, los funcionarios pertinentes deberían estar en condiciones de evaluarlas críticamente y de elaborar un programa para desarrollar en forma acumulativa la capacidad de sus funcionarios de planificación.

En vista del programa de capacitación en materias relacionadas con la planificación que están ofreciendo actualmente diversos organismos y de las limitaciones de personal técnico complementario por parte de los países del MCCO, la participación en nuevos programas quizá no sea de nivel satisfactorio. Por lo tanto, la organización de cursos de esta naturaleza podría traducirse en un uso ineficiente de recursos financieros escasos. Así, pues, antes de organizar cursos nacionales o subregionales de planificación distintos del que se piensa realizar en Granada, convendría que la CEPAL convoque a un seminario de representantes de los organismos de planificación y de las dependencias de capacitación de los países del MCCO, así como de representantes de la secretaría de este organismo y de aquellos que actualmente ofrecen programas de capacitación, a fin de revisar la efectividad de la formación que se ofrece actualmente a los planificadores. El objetivo específico

/del seminario

del seminario sería ayudar a cada país a utilizar las posibilidades de capacitación existentes y elaborar un programa de capacitación para el desarrollo de la capacidad de sus recursos humanos en el campo de la planificación.

b) Antecedentes

En la Segunda Reunión de Expertos en Planificación de los países miembros del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC) que tuvo lugar en Jamaica del 29 de mayo al 2 de junio de 1980, hubo consenso en que había que "analizar la situación actual de la capacitación en planificación a fin de esbozar la orientación básica que habrá de darse en el futuro a los cursos subregionales y nacionales". En vista de lo anterior, se propuso llevar a cabo un estudio de las necesidades de capacitación de planificadores en el Caribe Oriental. Asimismo, se propuso que el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) organizara un curso de capacitación para funcionarios y expertos el que tendría lugar en Granada antes de la Tercera Reunión de Expertos en Planificación que se celebraría en dicho país.

La CEPAL le encargó al suscrito que realizara el estudio en el período comprendido entre el 9 de marzo y el 18 de abril de 1981. Se le pidió que identificase, en especial, lo siguiente:

i) situación actual de la planificación en el territorio y necesidades futuras en esta materia;

ii) volumen y nivel de calificación de los recursos humanos disponibles para planificación;

iii) medidas necesarias para equiparar la capacidad de los planificadores con los objetivos actuales y futuros de la planificación.

Además, se solicitó al consultor que diese a conocer a los respectivos gobiernos la naturaleza y contenido del curso de capacitación de Granada e identificase a los eventuales participantes de cada país a fin de proporcionarles información sobre el curso y sugerirles una posible bibliografía.

El consultor visitó los siete países -Antigua, Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía y San Vicente- entre el 11 de marzo y el 3 de abril de 1981. En la semana comprendida entre el 6 y 10 de abril de 1981 sostuvo reuniones con el representante regional del PNUD para Barbados y los países del MCO y los funcionarios de su oficina; con el encargado de la Oficina Regional de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID) para el Caribe y funcionarios de ésta; con el presidente y funcionarios del Banco de Desarrollo del Caribe y con el secretario ejecutivo y los asesores del PNUD destacados en el CARICAD.

Durante su visita a los países el consultor se reunió con los funcionarios de los organismos centrales de planificación, con los ministros responsables de dichos organismos y con representantes de los ministerios de finanzas y de otros ministerios encargados de la ejecución de los programas y políticas sectoriales. Estas reuniones tenían por objeto conocer la idea que tenían los planificadores acerca del papel y función que les correspondía en el proceso de programación económica y de elaboración de políticas, el papel de los organismos sectoriales y las interrelaciones entre estos papeles y funciones.

El consultor desea aprovechar esta oportunidad para manifestar su reconocimiento por la amplia y abierta acogida que le brindaron todas las personas con quienes se reunió y sostuvo discusiones durante la realización del estudio.

/c) Organización

c) Organización para la planificación

Los siete países menos desarrollados de la comunidad del Caribe constituyen ejemplos extremos de economías pequeñas externamente vulnerables. Una de las características comunes de estos países es su alto grado de dependencia del apoyo financiero externo. En la mayoría de los casos los gobiernos tropiezan con grandes dificultades para equilibrar sus presupuetos. Los gastos de capital del sector público se financian casi íntegramente a partir de fuentes oficiales externas en forma de donaciones y préstamos otorgados en condiciones sumamente favorables.

Los gobiernos de todos estos países se han comprometido firmemente a desarrollar economías viales. En general, hay consenso en que el camino hacia el crecimiento autosostenido puede alcanzarse mediante políticas que estimulen al sector privado a dedicarse a la producción de bienes y servicios para la exportación. Sin embargo, este camino, obstaculizado por la extrema limitación de su base de recursos naturales y por la pequeñez de sus mercados internos se ha tornado aún más peligroso por la crisis económica mundial de los años setenta. Los organismos multilaterales y bilaterales que les han estado proporcionando ayuda dentro del marco del grupo del Caribe para cooperación en materia de desarrollo económico han adoptado la posición de que la asistencia que prestan puede utilizarse de manera más efectiva si el país receptor adopta políticas de una gestión económica sana dentro del marco de un plan de desarrollo cuidadosamente articulado. Sin embargo, los países del MCCO han desarrollado muy poco la capacidad interna de planificación pese a la asistencia técnica que han proporcionado en este campo el PNUD y otros organismos.

No obstante reconocerse esta falla, hay que tener en cuenta el margen para planificación que existe en los países cuyas economías dependen mucho de factores externos relacionados con la demanda. Podría sostenerse que en estas condiciones los intentos de planificar el desarrollo de estos países tropiezan con problemas ingobernables. Con todo, un criterio más optimista parece sugerir que los gobiernos, reconociendo hasta qué punto sus resultados económicos dependen de que las condiciones externas sean favorables, deberían realizar todas las actividades internas necesarias para obtener el máximo de provecho cuando se den dichas condiciones y mitigar sus efectos cuando las condiciones externas sean desfavorables.

En el sentido de elaboración y aplicación de políticas económicas contingentes y de gestión económica general, la planificación debe considerarse como una esfera prioritaria de la actividad del gobierno. Para llevar a cabo dicha planificación es preciso contar con una organización que permita a los gobiernos cumplir las siguientes funciones:

i) elaborar una estrategia nacional de desarrollo dentro de la cual se definan claramente las metas y objetivos y los medios para alcanzarlas mediante la acción gubernamental;
ii) ayudar a formular metas, objetivos y estrategias sectoriales compatibles con la estrategia nacional de desarrollo;
iii) preparar medidas detalladas para alcanzar las metas y objetivos sectoriales;
iv) integrar las medidas y programas sectoriales en el plan nacional;
v) establecer el volumen total de recursos financieros necesario para llevar a cabo el plan nacional;
vi) identificar las fuentes potenciales a partir de las cuales puedan movilizarse las fuentes financieras requeridas;

/vii) establecer

vii) establecer qué recursos humanos se requieren para poner en ejecución el plan e identificar los medios a través de los cuales ellos pueden proporcionarse;

viii) identificar los cambios que hay que introducir en los dispositivos institucionales para facilitar la ejecución del plan;

ix) identificar y preparar los proyectos que deban emprenderse para alcanzar las metas y objetivos nacionales y sectoriales;

x) reunir y revisar sobre una base permanente las estadísticas económicas y sociales vitales que se necesitan para formular las metas nacionales y sectoriales del plan y evaluar en qué medidas ellas se están alcanzando.

La lista anterior no pretende ser una enumeración taxativa de las actividades de planificación, sino más bien una indicación de la gama de operaciones que podrían tenerse en cuenta al establecer la estructura orgánica de los organismos de planificación. Probablemente no exista una estructura orgánica ideal para la planificación ya que las variaciones de los mecanismos dependerán de si la planificación se aborda con un criterio que pone énfasis en la naturaleza directiva de dicho proceso, o de si la planificación es más que nada de carácter indicativo. En cualquiera de los dos casos, como todos los países del MCCO están comprometidos a desarrollar economías mixtas, las operaciones de planificación no sólo deben tomar conocimiento de las actividades del sector privado sino que deberían tratar de influir positivamente en ellas. De hecho, esto significa que el organismo centr de planificación debería coordinar las políticas gubernamentales frente al sector privado y como el principal instrumento de la política gubernamental es el presupuesto anual, el organismo de planificación debería desempeñar un papel central en su formulación y ejecución.

Una estructura de planificación adecuada debería basarse en el reconocimiento de que, cualquiera que sea el marco adoptado, debería mantenerse un proceso permanente de comunicación entre los encargados de elaborar las decisiones políticas, los planificadores, los investigadores que proporcionan la información para la planificación y los funcionarios de los ministerios que deben aplicar el plan. Como en la actualidad son pocos los ministerios encargados de la ejecución de proyectos y programas sectoriales de los países del MCCO que tienen capacidad de planificación quizá convenga, a manera de estrategia, adoptar una estructura centralizada como marco inicial de planificación. Al mismo tiempo, para facilitar la ejecución posterior del plan será preciso contemplar en los ministerios pertinentes, la contratación de varios funcionarios de planificación.

Por lo tanto, parece que la formación de un grupo de trabajo sería un medio útil para desarrollar la capacidad de planificación. Dentro de la estructura del organismo central, podría asignarse el papel de especialista sectorial a distintos técnicos. Posteriormente, éstos podrían ser destacados como oficiales de planificación de los diversos ministerios. Este despliegue podría mejorar el proceso de ejecución del plan sectorial mediante la facilitación de una corriente de comunicación en ambos sentidos entre el organismo central de planificación y el ministerio. Asimismo, aumentarían las posibilidades de conservar a los funcionarios técnicos al permitirles una mayor movilidad dentro de la carrera.

/En Dominica

En Dominica y Granada el sistema de abordar la planificación nacional mediante un grupo de trabajo podría aplicarse de inmediato puesto que en ambos acaba de ampliarse de manera importante la estructura central de planificación. En Dominica, se está formando un equipo de planificación de dieciséis técnicos, mientras que en Granada se ha creado un cuadro centralizado integrado por dieciocho funcionarios de planificación. En ambos países se ha procurado resolver el problema de la contratación de personal adecuado mediante arreglos de cooperación técnica en virtud de los cuales los organismos externos proporcionan al gobierno ayuda presupuestaria para contratar a personas del país o técnicos de otros países del Caribe a sueldos superiores a los predominantes en la estructura de remuneraciones del gobierno. Sin embargo, si desea absorber a estas personas en la estructura gubernamental en definitiva el gobierno deberá asumir plena responsabilidad financiera por el pago de sus remuneraciones.

Como todos los países reconocen que les resulta difícil contratar personal idóneo a los niveles de sueldo que predominan en la administración pública, es posible que la adopción de programas de ayuda presupuestaria para las contrataciones sean la única base para asegurar que los organismos de planificación habrán de contar a corto plazo con el personal adecuado. Podría argumentarse que la alternativa es establecer servicios comunes y fondos comunes de expertos en la secretaría del Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO). Sin embargo, como la planificación entraña adoptar decisiones políticas sobre la forma en que debería organizarse la economía nacional, el papel de dichos servicios y fondos parecería limitarse a la realización de estudios técnicos y a la compilación de series de datos estadísticos. De todas maneras cada país deberá contar con la estructura orgánica mínima que le permitiría revisar los estudios técnicos y analizar los datos estadísticos como base de sustentación de las decisiones políticas.

El principal obstáculo con que se tropieza para crear marcos de planificación efectivos radica en la contratación de funcionarios técnicos idóneos. Uno de los medios de resolver este problema podría ser contemplar la contratación de ayudantes de planificación para profesionales que participarían en las actividades de planificación económica de manera muy similar a aquella de las personas que actualmente trabajan en actividades de planificación física y en la reunión y análisis de datos estadísticos. Los requisitos mínimos exigidos podrían ser reunir las condiciones necesarias para ingresar a la universidad debido a que dichas personas deberían recibir capacitación específica en el servicio en la esfera de las ciencias sociales y, para proporcionarles perspectivas de carrera a largo plazo, habría que darles la oportunidad de lograr un título universitario.

Para que la planificación sea efectiva, es preciso prestar debida atención a asegurar que haya mecanismos de consulta con los ministerios y otros organismos responsables de la preparación y ejecución de las propuestas sectoriales. Esto indica que deberían desarrollarse arreglos transectoriales entre el organismo centr de planificación y los ministerios. La experiencia de otros países ha demostrado la utilidad de los comités nacionales de planificación en que participan los encargados de adoptar decisiones políticas y los funcionarios superiores que intervienen en la elaboración y ejecución de planes como mecanismos para coordinar la actividad de planificación. A menos que se adopte un mecanismo de esta naturaleza lo más probable es que los países del MCCO no puedan llevar a cabo actividades de planificación efectivas.

/d) Actividades

d) Actividades actuales de los organismos centrales de planificación

Si se acepta que el programa de trabajo de un organismo central de planificación debería elaborarse en torno a una lista de actividades similares a las señaladas en la sección sobre la organización para la planificación puede decirse sin temor a equivocarse que en la actualidad ninguno de los siete países se dedica a la planificación. Cabe señalar que periódicamente los gobiernos de estos países han publicado "planes", pero estos documentos no han pasado de ser reuniones o listas de ideas de proyectos. Además, han carecido de una base de datos estadísticos adecuada lo que ha impedido un análisis sistemático de los problemas que obstaculizan el desarrollo y la elaboración de las medidas que hay que adoptar para superarlos. Una experiencia común de los siete países es que en los casos en que se ha elaborado un "plan" no existe un proceso de actividad en marcha que pueda definirse como destinado a poner en ejecución dicho plan. En realidad, parece haber una importante distancia entre las actividades de los planificadores del organismo central y las labores a que parecen asignar prioridad los ministerios. En esta situación, no resulta sorprendente comprobar que en muchos casos los gobiernos de los países menos desarrollados parecen haber llegado a la conclusión de que la planificación no tiene otro objeto que contar con un documento para presentar a los donantes de ayuda externa.

Las actividades de los organismos centrales de planificación de los países menos desarrollados han sido apoyadas por programas de asistencia técnica con arreglo a los cuales se han proporcionado asesores extranjeros. El suministro de esta clase de asistencia no ha contribuido de manera significativa a mejorar la capacidad institucional de los organismos de planificación. Una de las principales razones de ello es el hecho de que la mayoría de los gobiernos no han proporcionado el personal local de contraparte, con lo cual se ha impedido una transferencia permanente de conocimientos. Esto ha conducido a una situación en que el asesor ha sido utilizado principalmente en su calidad operativa y en que se le han asignado una serie de labores especiales de corto plazo mientras dura su misión. Los gobiernos se defienden sosteniendo que les resulta difícil encontrar personas idóneas que sirvan de contraparte a los asesores extranjeros. Esta dificultad obedece en gran medida a que las escalas de remuneraciones de la administración pública de los países menos desarrollados no son suficientes para atraer o conservar personal competente. ¿Cuáles son entonces las principales actividades que llevan a cabo actualmente los organismos de planificación de los siete países? Al parecer, ellas son la elaboración y revisión de los programas de gastos de capital del sector público. Aquí, la atención se centra en coordinar las solicitudes de los ministerios y en establecer comunicación entre el gobierno y los organismos externos respecto de asuntos relacionados con la asistencia técnica y financiera. Hay que reconocer que dada la marcada dependencia de sus países del financiamiento y de la asistencia técnica externos, mantener comunicación sobre los programas y actividades en marcha es un asunto del más alto orden de prelación. Para hacerlo de manera efectiva, el organismo de planificación debe asegurar que conoce en detalle el avance de cada proyecto o programa, sea que el organismo pueda o no influir en el ritmo y orientación de dicho avance.

A la luz de esta preocupación por los gastos de capital del sector público la mayor parte de los organismos de planificación de los países menos desarrollados se inclinan a considerar que lo que más debe preocuparles es la identificación y elaboración de proyectos y no la planificación macroeconómica nacional. Desde un punto de vista operativo, y en consonancia con su experiencia histórica en la

/elaboración de

elaboración de planes no susceptibles de ejecución, cabe suponer que abordar la planificación con un criterio orientado a proyectos tiene mayores posibilidades de conducir a una exitosa ejecución del plan. Teóricamente, no hay razones para no emprender la elaboración de un plan nacional a partir de distintos proyectos. Sin embargo, para que un criterio de esta naturaleza resulte efectivo, los proyectos deberían someterse a un análisis de beneficios y costos cuando se supone que produzcan bienes y servicios comercializables, o a una evaluación del menor costo cuando los beneficios no sean identificables.

Para que la planificación de proyectos sea efectiva, se requiere un proceso iterativo en que las sucesivas ideas de proyectos se someten a pruebas de factibilidad respecto de su capacidad de alcanzar objetivos económicos nacionales tales como contribuir al crecimiento económico, al empleo, a la distribución del ingreso, a la obtención o ahorro de divisas, etc. Si se lleva a cabo de manera adecuada, el proceso de planificación de proyectos es prolongado y absorbe tiempo ya que entraña definir las ideas de proyectos que merecen la pena y a cuyo respecto se elaboran estudios de prefactibilidad y, cuando éstos lo recomiendan, estudios de factibilidad completos, antes de considerar que es digno de ejecución. Sin embargo, si el proceso se realiza de manera sistemática, debería poder atribuirse distintos grados de prioridad a los proyectos según su distinta capacidad de contribuir a los objetivos económicos nacionales.

A menos que aumenten sustancialmente los recursos humanos de los organismos centrales de planificación de los países menos desarrollados, éstos no podrán emprender el análisis minucioso necesario para distinguir entre los proyectos potencialmente viables y aquellos que no son viables y sobre esa base, elaborar una cadena de proyectos susceptibles de ejecución. Como para que la elaboración de proyectos sea efectiva, se necesita un enfoque multidisciplinario, el personal técnico necesario para realizar esta labor de manera efectiva comprenderá no sólo economistas sino también personas con formación en los campos de la ingeniería, el análisis financiero y otras disciplinas conexas.

Si bien en la mayoría de los casos el organismo central de planificación está situado dentro del Ministerio de Finanzas o responde ante el Ministro de esa cartera, los vínculos entre las actividades de planificación y la organización financiera son usualmente débiles. Cuando elabora el presupuesto de capital, el Ministerio de Finanzas por lo general consulta a los funcionarios de planificación.

No obstante, parece que los organismos de planificación no desempeñan ningún papel en el examen de la política y de la gestión fiscal y financiera. No formulan recomendaciones ni propuestas sobre las modificaciones que podrían hacerse en dichos campos, por ejemplo, a través del ajuste de las medidas tributarias a fin de proporcionar incentivos a las empresas productivas.

En síntesis, pese a que dentro del marco de la política económica mixta la planificación debería centrarse en la manera de utilizar los mecanismos de política fiscal para mejorar la actividad productiva del sector privado, los funcionarios de planificación no parecen hacer aportes en este campo ni contribuyen al proceso de administración a corto plazo de la economía.

En síntesis, parece que en la actualidad las actividades de los organismos de planificación de los siete países menos desarrollados del Caribe carecen de un centro de atención y de una orientación coherentes. No se habría procurado elaborar programas de acción de actividades básicas de planificación dentro de las cuales

/pudieran organizarse

pudieran organizarse las operaciones de los organismos. Las relaciones con los ministerios ejecutivos tienden a ser débiles lo que contribuye a limitar su capacida de formular y poner en ejecución programas nacionales para promover el desarrollo de sus economías.

e) Posibilidades de capacitar funcionarios de planificación

En los últimos años se ha creado una serie de programas regionales de capacitación destinados a mejorar la preparación de las personas encargadas de la planificación y de la identificación y ejecución de proyectos. Algunos de estos programas, tales como aquellos que está organizando la Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID) a través de la secretaría del Mercado Común del Caribe Oriental (MCCO) han sido concebidos exclusivamente para los países menos desarrollados, mientras que los que están llevando a cabo el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) y el Centro del Caribe para la Administración del Desarrollo (CARICAD) comprenden además de los anteriores a los países más desarrollados.

El CARICAD, que es un organismo intergubernamental de reciente creación, tiene por principal objeto identificar los problemas que se interponen a la administración del desarrollo y recomendar propuestas para resolverlos fuera del marco de los programas de reforma administrativa. Durante el año recién pasado, y en cumplimiento de su mandato, el CARICAD ha organizado una serie de seminarios de dos días para ejecutivos, destinados a la vez a los encargados de elaborar las decisiones políticas como a los funcionarios administrativos de categorías superiores. Se han llevado a cabo seminarios en todos los países abarcados por el presente estudio, salvo Santa Lucía. El CARICAD, que recibe asistencia técnica del PNUD en la forma de dos expertos en los campos de administración del desarrollo y capacitación en materia de gestión, está tratando de desarrollar la capacidad de las instituciones de capacitación para la administración pública de los diversos países a fin de que, con el tiempo, puedan ofrecer capacitación en el servicio para resolver las deficiencias que se hayan comprobado en el personal. Además, antes de entrar en actividad la dependencia de capacitación en administración de proyectos (PATU) del BDC, CARICAD organizó una serie de cursos sobre administración de proyectos.

El mayor impulso a la capacitación en administración de proyectos lo está dando el BDC a través de la ya mencionada dependencia. Esta fue creada mediante contribuciones por 787 000 dólares del Banco Interamericano de Desarrollo y por 688 000 dólares del Banco Europeo de Desarrollo y con fondos de contrapartida por la suma de 354 000 dólares proporcionados por el BDC que financiarán un programa inicial de capacitación de tres años. Su principal objetivo es proporcionar capacitación en el servicio a funcionarios de categorías superiores e intermedias provenientes principalmente del sector público de los miembros prestatarios del BDC en relación con todos los aspectos de identificación, preparación, evaluación, administración y evaluación de proyectos. Mediante este mecanismo se espera aumenta la capacidad de los países miembros de desarrollar y administrar proyectos incrementando así sus posibilidades de utilizar de manera eficiente la asistencia financiera externa y en especial aquella proporcionada por el BDC.

El método de capacitación de la PATU consiste en realizar cursos de capacitación básicos e intermedios y seminarios especializados en administración de proyectos. El curso básico de capacitación de la PATU dura diez semanas y está destinado a personas que participarán activamente en la elaboración de proyectos

/en sus

en sus respectivos países. Ha sido concebido de manera que, durante cinco semanas, los participantes sean sometidos a un trabajo intensivo sobre la metodología y técnicas de la formulación y evaluación de proyectos y durante otras cinco reciban formación en ejecución de proyectos, trabajando con proyectos reales presentados por los países miembros al BDC para su financiamiento por éste.

Además, la Dependencia organiza cursos de capacitación en el terreno más breves, de no más de tres semanas, para personal superior de supervisión que recibe una amplia orientación para el análisis de proyectos. No se pretende que estas personas participen propiamente en la elaboración de proyectos sino que organicen la labor de los organismos que puedan tener la responsabilidad global de una serie de proyectos, y por lo tanto, deben estar en situación de conocer las características fundamentales del análisis de proyectos.

Hasta ahora, la PATU es la única entidad que ofrece un programa permanente de capacitación para funcionarios que trabajan en algunos aspectos de la planificación. Aunque centra la atención en proyectos, parece satisfacer las necesidades de capacitación en una esfera sustantiva a la cual los países del MCCO atribuyen un alto orden de prelación. Como las personas encargadas de elaborar los proyectos también deben realizar toda la planificación macroeconómica pertinente, quizá convendría que la PATU ampliase la gama de temas abarcados por su programa de capacitación de manera de centrarse específicamente en las relaciones entre la planificación nacional y la elaboración y ejecución de proyectos. Con ello se pretendería ayudar a los participantes a elaborar proyectos encaminados a alcanzar objetivos nacionales concretos. En realidad, habría que prestar alguna atención a la elaboración de medidas para clasificar los proyectos en función de su capacidad de promover estas metas como base para asignarles distintas prioridades.

El BDC también podría proporcionar capacitación a los técnicos de los países menos desarrollados en su propia sede a través de comisiones de servicio en su Departamento de economía. En la actualidad el Banco está procurando establecer un marco para prestar ayuda general para el desarrollo a los países menos desarrollado A estos efectos, está aumentando el número de funcionarios del señalado Departament a fin de que éste pueda llevar a cabo en forma permanente un análisis más detallado de los resultados económicos de los países menos desarrollados. Dichos estudios identificarán los problemas y cuestiones relacionados con el desarrollo y recomendarán posibles soluciones. Sin embargo, el país estudiado no estará de manera alguna obligado a aplicar las recomendaciones del Banco. Para llevar a cabo estas revisiones el BDC tratará de desarrollar series estadísticas para cada país, pero dependerá de los esfuerzos de los países para el suministro de la información original. Además, el Banco utilizará los datos estadísticos publicados por otros organismos regionales e internacionales.

El BDC ha señalado que estaría dispuesto a recibir en comisión de servicios a un número limitado de técnicos de los países menos desarrollados para ofrecerles capacitación en materia de formulación de políticas económicas. En vista del limitado tamaño del Departamento de economía del BDC, no podría recibir más de una persona a la vez. Sin embargo, sería un medio útil para que los jóvenes técnicos llevaran a cabo análisis críticos de los problemas económicos de su país bajo la dirección de personas especializadas en el análisis de la política económica.

Otra fuente de la que eventualmente podrían surgir posibilidades de capacitación para funcionarios de planificación es el conjunto de tres programas de asistencia que está proporcionando la Agencia para el Desarrollo Internacional

/a la

a la secretaría del MCCO. Este conjunto de programas incluye un proyecto de planificación agrícola para Barbados y los países del MCCO cuya finalidad es fortalecer la capacidad de planificación agrícola y análisis de proyectos de los gobiernos participantes en los planos nacional y subregional; un programa regional de capacitación en administración pública para los países del MCCO que será llevado a cabo en forma conjunta por las secretarías de la CARICOM y del MCCO y que tiene por objeto fortalecer su capacidad de planificación, y un proyecto de administración sanitaria destinado a capacitar a funcionarios de nivel intermedio en administración de la salud.

Hasta ahora, sólo se ha puesto en marcha el proyecto de administración sanitaria, que es administrado por la secretaría de la CARICOM. Se piensa proporcionar capacitación en el terreno para funcionarios de administración sanitaria de diversas categorías. El proyecto, que se ha estado desarrollando en los últimos veinte meses, pone énfasis en una serie de seminarios de cinco días de duración y al parecer hay consenso en que hasta la fecha, sus resultados han sido satisfactorios.

No puede decirse lo mismo sobre los proyectos de planificación agrícola y administración pública. El primero de ellos, concebido inicialmente para proporcionar un programa quinquenal de asistencia por 3.9 millones de dólares tiene por objeto ayudar a establecer dependencias de planificación agrícola en cada uno de los países del MCCO y colaborar con la Secretaría del MCCO en la creación de un fondo de servicios comunes de expertos en planificación agrícola para apoyar y coordinar las actividades de planificación de los distintos gobiernos miembros. El proyecto contiene un componente de capacitación consistente en seminarios breves de tres a cinco días y cursos de dos a cuatro semanas de duración. El proyecto, que está en vías de reformulación aún no se inicia, más que nada porque todavía no se ha llevado a cabo la reestructuración necesaria de la secretaría del MCCO que permitirá contratar los especialistas agrícolas.

El proyecto regional de capacitación para el desarrollo tiene dos componentes: un programa de capacitación para la administración pública del MCCO y un programa de capacitación para participantes de la CARICOM. Se supone que el primero sea llevado a cabo por una división de capacitación que se establecerá en la secretaría del MCCO y que estará integrada por un oficial superior en capacitación, tres especialistas en capacitación y un ayudante administrativo. Se espera que la dependencia de capacitación del MCCO ofrezca capacitación en los campos de desarrollo de los recursos humanos, administración financiera, planificación, organización y métodos, administración de personal y capacitación técnica. Además, se prestará apoyo para el desarrollo de dependencias nacionales de capacitación cuyo personal será preparado para impartir capacitación y organizar seminarios.

Se supone que el programa de capacitación para la administración pública ofrecerá una gama completa de capacitación en el servicio para funcionarios de los niveles superior, medio e inferior y para personal administrativo y de apoyo, que formará capacitadores y desarrollará la capacidad de formación administrativa del MCCO. Sin embargo, el programa aún no se inicia por las mismas razones que han impedido el comienzo del proyecto de planificación agrícola. Afortunadamente, se ha logrado cierto avance con el programa de capacitación de participantes administrado por la secretaría de la CARICOM y que consiste en donaciones para capacitación individual y seminarios sobre temas especiales.

/Además, se

Además, se está proporcionando capacitación especial a través de los programas organizados por la Organización de los Estados Americanos, el Fondo de cooperación técnica de la Commonwealth, el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) Todos estos cursos tienden a poner énfasis en la elaboración de proyectos y, en los casos del IICA y de la FAO, se centran en el desarrollo agrícola y rural.

Para obtener el máximo provecho de cualquier programa de capacitación que organicen la CEPAL y el ILPES habría que coordinarlo cuidadosamente con las actividades de capacitación que están llevando a cabo en la actualidad otros organismos en los países del MCCO. En realidad, en vista de las limitaciones de personal que obstaculizan las actividades de planificación y de los problemas que plantea el incremento a corto plazo del número de técnicos de que disponen, es muy posible que los programas de capacitación que se llevan a cabo actualmente sean más que adecuados para estos países. Si fuese así, cualquier programa nuevo habría de crearse a expensas del existente.

Por lo tanto, convendría que la CEPAL realizara un seminario al que asistirían representantes de los organismos que ofrecen programas de capacitación, de la secretaría del MCCO y de los organismos de planificación y dependencias de capacitación de cada país, a fin de revisar la efectividad de la capacitación a que tienen acceso actualmente los planificadores. El objeto concreto del seminario debería ser ayudar a cada país a elaborar un programa de capacitación destinado a desarrollar la capacidad de planificación de sus funcionarios. El programa de capacitación debería procurar ofrecer a todos los funcionarios técnicos del organismo central de planificación así como los representantes de los ministerios de finanzas, agricultura, salud y educación, una visión general sobre los conceptos y metodologías de la planificación así como bases sólidas sobre los temas propios de su esfera de actividad. En el supuesto de que participarían dos personas de cada ministerio y un máximo de tres del organismo central de planificación, el programa debería proponerse capacitar cerca de 77 personas en un período inicial de tres años.

## SEGUNDA PARTE - EXPERIENCIAS NACIONALES

a) Antigua

Las actividades de planificación del desarrollo corresponden a la oficina de planificación del desarrollo del Ministerio de Desarrollo Económico, Turismo y Energía cuyo Ministro responsable es el Viceministro del Interior. La estructura orgánica de la oficina contempla un director de planificación (en calidad de secretario permanente), un economista superior, dos economistas, un ayudante de investigación y un funcionario ejecutivo. Por el momento, sólo se han llenado los dos cargos de economistas y en la actualidad uno de los titulares se encuentra en el Reino Unido obteniendo su grado de master. El otro se está desempeñando como investigador general y en la época en que el consultor visitó el país, ayudaba a llevar a cabo una evaluación energética del país.

Pese a la escasez de personal de la oficina de planificación del desarrollo, acaba de publicarse un plan de desarrollo para el período 1980-1984. Este es más que nada el producto de la labor de un asesor económico que actualmente se encuentra en el último año de una misión de tres años del PNUD, y del economista que disfruta de licencia de estudio. El plan es básicamente una exposición de los objetivos

/y estrategias

y estrategias económicas y sociales del país y una lista de proyectos de capital del sector público. El plan de desarrollo fue elaborado a partir de las presentaciones hechas por los ministerios encargados de los proyectos y programas sectoriales. Sin embargo, mis conversaciones con los representantes de dichos ministerios pusieron de manifiesto que no están orientados a la formulación y ejecución de planes sectoriales y que no tienen al personal adecuado para hacerlo. Uno de los inconvenientes decisivos de que adolece la planificación emana del hecho de que la oficina de planificación del desarrollo no hace ningún aporte a la evaluación de los recursos financieros disponibles para la ejecución del plan ni participa en las revisiones que lleva a cabo el Ministerio de Finanzas sobre la manera en que se podría mejorar y modificar la política fiscal y la administración financiera a fin de generar una mayor contribución de fuentes internas. En síntesis, no hay vinculación entre el plan y el presupuesto.

Dadas las actuales deficiencias de la estructura de planificación, lo más probable es que la ejecución sea difícil. Habría que dar prioridad a llenar los cargos en la oficina de planificación de desarrollo que, según se dice, permanecen vacantes más que nada por los bajos niveles de remuneraciones. Se podría lograr algún mejoramiento a través de una relación más estrecha entre dicha oficina y la división ministerial encargada de la administración y de los asuntos relacionados con el comercio, el turismo, la industria y la energía. No obstante, dicha división adolece de problemas análogos en materia de personal y de contrataciones. También habría que preocuparse por hacer que la oficina de planificación participe más directamente en el proceso de vigilancia de la actividad económica y recomiende políticas económicas destinadas a ejercer una influencia positiva en la evolución económica. Para facilitar una decisión de esta naturaleza habría que adoptar un programa para reunir las estadísticas económicas básicas y crear un marco de consultas periódicas con los ministerios sobre los programas y proyectos sectoriales.

b) Dominica

En Dominica las actividades de planificación se han visto fundamentalmente afectadas por los cambios políticos y los desastres naturales ocurridos en el país en los últimos dos años. El nuevo gobierno de Dominica estima que hay que utilizar el proceso de planificación como herramienta para promover y mejorar el esfuerzo de reconstrucción. Para lograrlo, la oficina nacional de planificación se transformará en una Dependencia de desarrollo económico (EDU). La estructura de esta última, que se basa en las recomendaciones de Bernard Yankey, del Banco de Desarrollo del Caribe, descansará en tres secciones operativas. La mayor de ellas en lo que respecta a recursos humanos se encargará de preparar y coordinar la base de datos económicos y físicos para la planificación y asignará dieciséis técnicos a esta tarea. De ellos, once se ocuparán íntegramente de la planificación física y tres manejarán en forma conjunta las cuestiones relacionadas con la planificación económica y física, lo que deja dos técnicos que se encargarán de reunir y analizar los datos macroeconómicos. Dos secciones más pequeñas -una integrada por cuatro técnicos y la otra por tres- se encargarán del desarrollo de proyectos, de la capacitación y de la coordinación de la ayuda y de la ejecución, vigilancia y evaluación de proyectos, respectivamente.

/La Dependencia

La Dependencia de desarrollo económico se encontrará en la esfera de responsabilidades de la Primera Ministra, será dirigida por un comité de administración presidido por ella y en el que participarán todos los demás ministros y una serie de funcionarios gubernamentales, incluidos el secretario financiero y los jefes de las tres secciones de la EDU. La Dependencia se orientará más bien a los proyectos en vez de centrarse en el análisis y planificación macroeconómica. Esta elección de énfasis se ha basado en la impresión de que el enfoque macroeconómico general que aplicaba la oficina nacional de planificación no tuvo éxito porque no contempló la formulación y ejecución de proyectos a través de los cuales se habrían logrado los objetivos nacionales y sectoriales. La EDU es un método muy centralizado de abordar la planificación y la programación de proyectos, que se considera como el único medio de poner en marcha rápidamente los proyectos a la luz de la actual incapacidad de los ministerios. Sin embargo, habría que destinar algunos esfuerzos a crear capacidad institucional a largo plazo en dichos ministerio a fin de evitar embotellamientos en el proceso de ejecución.

Por el momento, el Gobierno de Dominica ha podido resolver el problema de la contratación de técnicos obteniendo ayuda presupuestaria del BDC y del PNUD gracias a lo cual ha contratado a ciudadanos del país pagándoles sueldos superiores a los que perciben actualmente los funcionarios de mayor jerarquía de la administración pública. Para conservar la continuidad del esfuerzo de desarrollo, una de las cuestiones claves que habrá que resolver es la capacidad del Gobierno para absorber el costo de los sueldos de estas personas en su presupuesto ordinario cuando ya no se cuente con la ayuda presupuestaria antes mencionada.

c) Granada

En la actualidad, Granada está elaborando una estructura nacional de planificación con la ayuda de personal suministrado con arreglo a un convenio de cooperació técnica suscrito con la Organización de los Estados Americanos. La dependencia de planificación, que fue reubicada en el Ministerio de Finanzas, Comercio e Industria después que el Gobierno Revolucionario Popular asumió el control en 1979, depende del Viceprimer Ministro. En estos momentos trabajan en ella dieciocho técnicos, nueve de los cuales fueron contratados localmente. De los extranjeros, seis son funcionarios de asistencia técnica de la OEA, dos asesores del PNUD y dos fueron contratados por el Gobierno con fondos proporcionados por el BDC y la OEA.

Las propuestas de organización para crear capacidad de planificación exigen establecer ocho dependencias que se ocuparán de esferas generales tales como la planificación macroeconómica y la coordinación de la asistencia técnica, así como de la programación sectorial en los campos de la agricultura, la energía, la educación, la industria y el turismo, el desarrollo social y los transportes. En la actualidad el organismo de planificación se ocupa más bien de proporcionar ayuda de apoyo a los ministerios que de desarrollar planes y programas sectoriales. Una de las actividades claves en esta materia ha sido la asistencia prestada al Ministerio de Finanzas en la preparación del presupuesto ordinario lo que ha significado preparar estimaciones de gastos para los distintos ministerios.

También se está trabajando en un estudio económico y social de Granada, en la formación de una base de datos estadísticos para la planificación, y en un inventario de los proyectos de inversión del sector público. En consonancia con la prioridad que asigna el Gobierno Revolucionario Popular al desarrollo agrícola, la principal actividad de planificación que se lleva a cabo es la preparación de un plan para el sector agrícola.

/d) Montserrat

d) Montserrat

El Gobierno de Montserrat acaba de crear una dependencia de planificación del desarrollo bajo la dirección de un secretario permanente, con el apoyo de dos economistas contratados en el plano local. Las actividades de la dependencia, que cuentan con la ayuda de un asesor económico proporcionado por el Reino Unido con arreglo a un convenio de asistencia técnica, se centran en la elaboración y ejecución de proyectos. La mayor parte de la asistencia para el desarrollo recibida por Montserrat proviene del Reino Unido en forma de donaciones de capital. Por lo tanto, la creación de esta dependencia se ha concebido como un mecanismo para acelerar el desembolso de estos fondos.

Hasta la fecha la dependencia de planificación del desarrollo no ha elaborado una estrategia oficial para el desarrollo de Montserrat, ni ha comenzado a trabajar en la elaboración de un plan de desarrollo. Sin embargo, los funcionarios de dicha dependencia señalaron que esta labor podría comenzar tan pronto se hubiese completado la preparación de un programa detallado de inversiones del sector público.

e) San Cristóbal y Nieves

El nuevo Gobierno de San Cristóbal y Nieves que asumió en febrero de 1980, ha dado prioridad a la organización de sus actividades de desarrollo dentro de un plan de acción social y económico. En junio de 1980 se nombró a un director de planificación que dirige una dependencia de planificación situada dentro de la oficina del Primer Ministro. Dicha dependencia comprende tres divisiones -planificación social y económica, estadísticas y planificación física. Por el momento, el personal de que dispone es muy insuficiente. La sección de planificación económica sólo cuenta con un funcionario, mientras que la de estadísticas tiene un jefe de estadísticas y dos estadísticos y la de planificación física un total de cuatro funcionarios.

Hay propuestas en estudio para aumentar el personal de la dependencia de planificación y se ha solicitado al Fondo de cooperación técnica del Commonwealth que proporcione por un plazo de dos años un oficial de planificación económica y un planificador físico. Se espera, además, que el BDC proporcione asistencia mediante el envío de un oficial de proyectos agrícolas.

El Gobierno de San Cristóbal y Nieves ya había obtenido asistencia del Fondo de cooperación técnica del Commonwealth en virtud de la cual se le había proporcionado un asesor en planificación económica. Pese a que se elaboró un documento de planificación para el período 1980-1984, al parecer no ha habido transferencia de conocimientos o de capacidad de planificación a los funcionarios locales. Esto se habría debido a que el gobierno no ha estado en condiciones de designar personal de contraparte adecuadamente calificado. Ninguno de los ministerios tiene capacidad de planificación. Sin embargo, se ha pedido ayuda al PNUD y la FAO para crear una dependencia de planificación agrícola. Aunque en la mayoría de los ministerios parece haber consenso en que la planificación formal podría ser un medio de lograr un arreglo más efectivo para encuadrar los objetivos dentro de los recursos, se expresaron dudas de que el gobierno pudiese desarrollar y mantener un cuadro de funcionarios de planificación idóneos dados los niveles de remuneraciones de la administración pública en el país.

/f) Santa Lucía

f) Santa Lucía

En Santa Lucía, el proceso de planificación presenta una estructura bastante fragmentada. La responsabilidad de la planificación, que antes estaba bajo el control del Primer Ministro y del Ministro de Finanzas, ha sido trasladada a un nuevo Ministerio de Planificación, Desarrollo e Industria. Entre las funciones de planificación de este Ministerio cabe mencionar el diseño de edificios públicos, la planificación física y la planificación social y económica. El personal técnico de que se dispone para la planificación social y económica, se limita a dos economistas contratados en el país y dos extranjeros.

Hay una serie de mecanismos oficiales para coordinar la política económica, incluidos una Junta nacional de planificación, un Comité coordinador de las inversiones públicas y un Comité de evaluación de proyectos; sin embargo, al parecer no funcionan de manera regular. La responsabilidad de la compilación de datos estadísticos pertenece a una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Turismo, pero no hay un mecanismo interministerial para establecer las prioridades para la reunión de información estadística.

Con estos antecedentes, los Ministerios de Salud, Educación y Agricultura están tratando de crear sus propias dependencias de planificación sectorial, con el apoyo de unidades de compilación de datos estadísticos. Si bien puede estimarse que este enfoque revela que a los distintos ministerios les interesa planificar y ejecutar proyectos y programas sectoriales, la dependencia central de planificación lo ha considerado como un intento encubierto de su parte de eludir el proceso nacional de planificación.

La falta de un criterio coordinado para abordar la planificación nacional llevó hace poco a la Corporación nacional de desarrollo, entidad estatal creada para estimular las inversiones productivas del sector privado, a organizar un seminario para secretarios permanentes y jefes de organismos legales, cuyo objeto era examinar el estado en que se encuentra la planificación y ejecución de proyectc en Santa Lucía. Dicho seminario se concibió como medio de obtener información básica a partir de la cual pudiese planificar y organizar sus propios programas. Se informó al consultor de que pese a que el seminario contó con escasa asistencia sirvió para señalar a los participantes la importancia de la comunicación para eliminar los obstáculos que impiden la ejecución de planes y proyectos.

g) San Vicente

La dependencia central de planificación de San Vicente tiene características similares a aquella de los organismos de planificación de la mayoría de los países del MCCO. La planificación económica y social y la planificación física están integradas dentro de una estructura orgánica que contempla, además, la reunión de información estadística básica. La dependencia, que es una división del Ministerio de Finanzas, es encabezada por un director, contempla diez cargos profesionales y paraprofesionales. De ellos, dos están asignados a la planificación económica y social y dos a la reunión de información estadística, mientras que los seis restante están destinados al campo de la planificación física y son principalmente del nivel paraprofesional. No obstante, como el puesto de economista está vacante debido a lo difícil que resulta contratar un candidato idóneo en los actuales niveles de remuneraciones, en la práctica sólo hay un funcionario contratado localmente que trabaja en este campo.

/La dependencia

La dependencia central de planificación recibe el apoyo de un proyecto de planificación del desarrollo socioeconómico del PNUD cuyo personal se compone de un asesor de desarrollo económico, un ingeniero civil y un arquitecto. Este proyecto se ha utilizado más que nada para aumentar la capacidad del gobierno en el campo de la elaboración y ejecución de proyectos y se está poniendo énfasis en los proyectos de reconstrucción posteriores al huracán que devastó el país. En el campo de la planificación macroeconómica se ha comenzado a elaborar un plan quinquenal de desarrollo para lo cual se ha solicitado a los ministerios que presenten propuestas sectoriales. El asesor de desarrollo económico de las Naciones Unidas ha hecho un pronóstico de las perspectivas económicas a largo plazo de San Vicente y preparado una serie de exposiciones de política y un marco para el sector agropecuario. Hasta ahora el Gobierno no ha aprobado dichos documentos, pero el consultor tiene la impresión de que ha habido cierta preocupación porque no parecen guardar una relación muy estrecha con el programa actual de inversiones del sector público.

Como se observó, la principal actividad de planificación a que se encuentra abocada actualmente la dependencia central de planificación es la elaboración de proyectos. Las ideas preliminares sobre proyectos son presentadas por los distintos ministerios a la dependencia, la cual las revisa antes de someterlas a discusión y a recomendación por el comité de proyectos. Este se compone de los secretarios permanentes de los ministerios encargados de los programas sectoriales y de los administradores de las corporaciones estatales. Es presidido por el secretario financiero y actúa como su secretario el director de planificación. Por lo difícil que resulta contratar funcionarios técnicos, los ministerios carecen de capacidad para encargarse de elaborar y evaluar detalladamente los proyectos. Toda evaluación realizada recae en la dependencia central de planificación que es la encargada de coordinar las solicitudes de asistencia financiera a los organismos de ayuda externa. Como el gobierno de San Vicente depende de la asistencia externa para financiar hasta 90% de sus gastos de capital, se estima que esta actividad de la dependencia central de planificación reviste importancia fundamental.

Debido a que la ejecución de su programa de inversiones públicas depende del financiamiento externo oficial, el gobierno está tratando de utilizar dicha asistencia de manera más eficiente. Con este fin se ha creado una dependencia de vigilancia de la construcción en el Departamento de obras públicas, que es el organismo encargado de poner en ejecución el programa de construcción. La principal función de esta dependencia será mejorar la inversión de los fondos e impedir sobrepasarse en los costos. Al gobierno le interesa que los funcionarios de esta dependencia reciban capacitación en materia de elaboración y ejecución de proyectos con especial énfasis en administración de construcciones y contabilidad de obras.

/TERCERA PARTE

## TERCERA PARTE - EL CURSO PROPUESTO DE PLANIFICACION DE GRANADA

En la Segunda Reunión de Expertos en Planificación de los países miembros del CDCC se propuso que antes de la Tercera Reunión, que se celebraría en Granada, el ILPES organizara un curso de capacitación en materia de planificación para funcionarios y expertos en dicho país. Por esta razón, se solicitó al consultor que, en el curso de su estudio sobre las necesidades de capacitación, diese a conocer a los gobiernos del MCCO el programa propuesto de Granada e informase acerca de él a los eventuales participantes.

Antes de comenzarse el estudio, se proporcionó al consultor un esquema básico del curso que había sido discutido por los representantes del Gobierno de Granada y del ILPES. Sin embargo, el consultor fue de opinión de que el esquema propuesto debería considerarse provisional y, previa aprobación del Gobierno de Granada, modificarse de acuerdo con las esferas de capacitación prioritarias identificadas por los diversos países incluidos en el estudio.

Si bien la mayoría de los países atribuyeron importancia a la capacitación en materia de planificación, se expresaron dudas sobre la profundidad con que podrían tratarse los temas en un lapso de nueve días. El consultor observó asimismo que el grado de experiencia de los eventuales participantes era muy variado y estimó que esto podría plantear problemas al resolver sobre el énfasis que habría de darse al diseñar el curso.

### Identificación de los eventuales participantes

En vista de que la mayoría de las oficinas nacionales de planificación disponen de un personal muy limitado se reconoció que difícilmente se lograría que participara más de una persona por país, salvo que se permitiese que asistiesen representantes de otros organismos gubernamentales, incluidos los ministerios. Sin embargo, aunque se había informado previamente sobre el curso a las oficinas de planificación, éstas no habían transmitido la información a otros ministerios que podrían haberse interesado por enviar un representante. De los países visitados Montserrat y San Vicente señalaron que dada su actual escasez de personal no podrían participar. Sin embargo, Antigua, San Cristóbal y Santa Lucía manifestaron su interés por asistir. Para lograr compromisos serios de asistencia, es apremiante que la CEPAL comunique a las oficinas nacionales de planificación y a los organismos encargados de la capacitación en administración pública la fecha exacta en que tendrá lugar el curso y el contenido del mismo.

### Fecha y contenido del curso

Los funcionarios de Granada señalaron su interés porque el curso tenga lugar la última semana de mayo de 1981. Además, indicaron que verían con agrado que los instructores tuviesen experiencia en el análisis de los problemas del desarrollo del Caribe y que hubiesen participado en la elaboración de planes de desarrollo. Al respecto, se mencionaron los nombres de Norman Girvan, ex jefe del organismo nacional de planificación de Jamaica y de Trevor Farrel, de la Universidad de las Indias Occidentales, en St. Augustine, Trinidad. En vista de que la OEA está organizando un programa de capacitación en elaboración de proyectos para Granada que tendrá lugar en el segundo semestre de 1981 y considerando asimismo las actividades que se llevan a cabo con arreglo al proyecto de la dependencia de capacitación en administración de proyectos del BDC, se convino en que habría que reducir al mínimo la referencia a este tema.

/Por estimarse

Por estimarse que el curso debería apuntar a una efectiva participación de funcionarios tanto de los organismos de planificación como de los ministerios, se acordó que convendría incluir un análisis de los problemas del desarrollo con especial referencia al Caribe y de los resultados que ha dado la planificación del desarrollo al respecto. Además, se estimó que el curso debería analizar la elaboración de planes anuales y el papel que desempeña el presupuesto en dicho proceso. Se adjunta un proyecto plan general para el curso.

/ANEXO

ANEXO

PROPUESTA PARA EL CURSO DE PLANIFICACION DE GRANADA

Plan General

A. Introducción al objetivo y función de la planificación

A.1 El proceso de desarrollo - perspectivas globales y regionales

A.2 Desarrollo social y económico en el Caribe - panorama general

A.3 El papel de la planificación en la promoción del desarrollo

A.4 La planificación del desarrollo en el Caribe - perspectivas históricas y experiencia reciente

B. Aspectos orgánicos y metodológicos de la planificación

B.1 Estructura orgánica para la planificación

B.2 Uso de indicadores macroeconómicos en la planificación

B.3 Preparación de una serie estadística básica para la planificación, compilación y análisis de la información

B.4 Mecanismo de planificación - elaboración de políticas nacionales y sectoriales

B.5 Planes renovables - el presupuesto anual como plan

B.6 La planificación y los proyectos - panorama global de la elaboración de proyectos

C. La ejecución de los planes

C.1 Relaciones entre la elaboración del plan y su ejecución

C.2 El proceso de ejecución

C.3 Medidas para vigilar la ejecución del plan

C.4 Procedimientos de revisión

D. Planificación regional y global

/CUADRO COMPARATIVO

CUADRO COMPARATIVO DE LOS RECURSOS HUMANOS PARA PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL DISPONIBLES EN LAS OFICINAS CENTRALES DE PLANIFICACION DE LOS PAISES DEL MCCO

| Clase de personal | Antigua | Dominica | Granada | Montserrat | San Cristóbal y Nieves | Santa Lucía | San Vicente |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A. Personal local | | | | | | | |
| Director/Secretario | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 a/ | 1 |
| Permanente | Vacante | | | | | | |
| Economista superior/ planificador/oficial de proyectos | 1 | 2 b/ | 1 | | | | 1 |
| | Vacante | | | | | | |
| Economista | 2 | 4 | 7 | 2 | 1 | 2 | 1 vacante |
| Ayudante de investigación | 1 | | | | | | |
| | Vacante | | | | | | |
| B. Personal extranjero | | | | | | | |
| Asesores de las Naciones Unidas | 1 | 1 | 1 | | | | |
| Otros de las Naciones Unidas | | | | | | | 3 { 1 esp. en econ.des. 1 arquitecto 1 ingeniero civil |
| BDD/ODA | | | | 1 | | 2 c/ | |
| CFTC | | 1 | | | | | |
| BDC | | | | | | | |
| Financiado por el BDC | | 1 | 1 | | | | |
| OEA | | | 6 | | | | |
| Financiado por la OEA | | | 1 | | | | |
| Total | 6 | 10 | 18 | 4 | 2 | 5 | 6 |

a/ No técnico.
b/ Financiado por el PNUD y el BDC.
c/ Funcionario contratado por ODI.